



**Reformen des
deutschen Parteiensystems**

Hans Herbert von Arnim
04/13

Freiburger
Diskussionspapiere
zur Ordnungsökonomik

Freiburg
Discussion Papers
on Constitutional Economics



**Reformen des
deutschen Parteiensystems**

Hans Herbert von Arnim
04/13

**Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik
Freiburg Discussionpapers on Constitutional Economics
04/13**

ISSN 1437-1510

Walter Eucken Institut, Goethestr. 10, D-79100 Freiburg i. Br.
Tel.Nr.: +49 +761 / 79097 0; Fax.Nr.: +49 +761 / 79097 97
<http://www.walter-eucken-institut.de>

Institut für Allgemeine Wirtschaftsforschung; Abteilung für Wirtschaftspolitik;
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, D-79085 Freiburg i. Br.
Tel.Nr.: +49 +761 / 203 2317; Fax.Nr.: +49 +761 / 203 2322
<http://www.vwl.uni-freiburg.de/fakultaet/wipo/>

Reformen des deutschen Parteiensystems

von

Hans Herbert von Arnim

Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
insbesondere Kommunal- und Haushaltsrecht, und Verfassungslehre

Es ist etwas faul im Staate Deutschland. Unbehagen und Verdrossenheit sind verbreitet. Das geht nun schon seit Jahren und ist mit der Zeit immer noch schlimmer geworden. Das Unwohlsein hängt im Kern mit einem zentralen Befund zusammen. Die Anforderungen an unser politisches System und die Leistungen unseres Systems fallen weit auseinander. Es besteht ein Missverhältnis, besonders bei Reformen: Die mangelnde Fähigkeit „der Politik“, Reformen durchzusetzen, steht in scharfem Kontrast zu der gleichzeitig eklatant zunehmenden Dringlichkeit solcher Reformen.

Weitsichtige Beobachter hatten bereits vor Jahrzehnten vorausgesagt, bestimmte, schon damals im Keim vorhandene strukturelle Probleme der Bundesrepublik würden in dem Augenblick aufbrechen, wo das Wirtschaftswachstum nachlässt und der Ost-West-Gegensatz wegfällt. In dieser Lage befinden wir uns heute.

Nach dem Sieg der westlichen Demokratie und Marktwirtschaft im Ringen der Blöcke ist uns das Gegenüber abhanden gekommen. Jetzt reicht es nicht mehr aus, bloß besser zu sein als das zusammengebrochene kommunistische Regime. Jetzt müssen wir, um eine tragfähige Orientierung zu gewinnen, unser System vielmehr anhand

selbst gesetzter Werte beurteilen. Sind die Verhältnisse in unserer realexistierenden Demokratie aber so beschaffen, dass man sie sich aus dem Willen aller Bürger hervorgegangen vorstellen könnte? Oder lässt sich diese Frage, die für Philosophen von Immanuel Kant bis John Rawls *das* Kriterium für die Beurteilung des demokratischen Staates und seiner Organisation bildet, kaum noch ohne Zynismus auf unsere bundesrepublikanische Wirklichkeit anwenden? Statt am „Ende der Geschichte“, wie Francis Fukuyama gemeint hat, stehen wir am Anfang einer grundlegenden Überprüfung der Strukturelemente unserer eigenen Verfassung. Das hat auch das Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ bemerkt und in drei Folgen über „Die verstaubte Verfassung“ berichtet, also darüber „Wie das Grundgesetz Reformen blockiert“. Und in dieselbe Kerbe hat unlängst auch der Präsident des Bundesverfassungsgerichts Papier gehauen, in einem großen Beitrag in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“.

In Schul- und Lehrbüchern wird zwar immer noch der Glaube verbreitet, unsere Demokratie orientiere sich gleichsam automatisch am Wohl des Volkes. Doch das vorbehaltlose Vertrauen in unsere rechtsstaatlich-demokratischen Verfahren und in die daraus hervorgehenden Ergebnisse schwindet. Das Grundgesetz, das lange in hohem Ansehen stand, ja geradezu als etwas Heiliges verklärt wurde, kann viele unserer aktuellen Probleme nicht mehr erfassen. Die Väter des Grundgesetzes waren – die nationalsozialistischen Exzesse vor Augen – vor allem von einem Ziel beseelt: Durch den Einbau von möglichst vielen checks and balances sollte die Regierung an Missbräuchen gehindert werden. Heute steht unser Staat aber vor ganz anderen Herausforderungen. Es geht darum, politisches Handeln überhaupt erst möglich zu machen, und genau das wird durch viele gut gemeinte konstitutionelle Fesseln verhindert.

Andere Teile des Grundgesetzes sind wörtlich aus früheren Verfassungen abgeschrieben, obwohl sich die Verhältnisse inzwischen völlig gewandelt haben und ganz neue Akteure auf den Plan getreten sind. Die Verfassungswirklichkeit wird heute von den politischen Parteien, den Interessenverbänden und den Medien dominiert, ohne dass das Grundgesetz wirksame Schranken gegen Machtmissbräuche *dieser* Kräfte errichtet. Das ergibt eine für unser Gemeinwesen charakteristische Schiefelage: Der eigentliche Staat ist zu schwach. Parteien, Verbände, Medien und andere „intermediäre Kräfte“ sind dagegen zu stark.

In der Demokratie gibt es gegen solche Art von Desintegration nur ein wirksames Gegengewicht: die Aktivierung des Volkes selbst. Doch unser Dilemma besteht darin, dass die Väter der Verfassung diesen Ausweg abgeschnitten haben, weil sie dem

Volk – in krasser Fehlinterpretation der Weimarer Erfahrungen – die Schuld für die Machtergreifung Hitlers in die Schuhe schoben.

Dem Volk der Bundesrepublik Deutschland ist es versagt, politische Entscheidungen an sich zu ziehen. In anderen Ländern stimmen die Bürger über existenzielle Fragen ab, etwa über den Beitritt ihres Landes zur Europäischen Union oder über die neue europäische Verfassung. Nicht aber bei uns. Hierzulande ist das Volk selbst bei Wahlen derart entmachtet, dass es kaum jemanden zur Verantwortung ziehen, das heißt für politisches Fehlverhalten abwählen kann. Ich werde das am Schluss meines Vortrags noch näher darlegen.

Dass mit unserem System etwas nicht stimmt, dafür gibt es Indizien zuhauf. Auf immer mehr Herausforderungen bleibt die Politik die Antwort schuldig. Ich will hier nur einige dieser Herausforderungen ansprechen:

1. Die niedrige Geburtenrate, die die Bevölkerungspyramide umkehrt und allmählich zu einer Vergreisung unserer ganzen Gesellschaft führt. Sie hat gewaltige Auswirkungen. Die offensichtlichste besteht darin, dass die Finanzierung aller unserer Sozialsysteme hochgradig gefährdet ist.
2. Die mangelnde Quantität an jungen Menschen wird auch nicht etwa durch umso größere Qualität ausgeglichen. Wie es um die Fähigkeiten unserer Schüler steht, wissen wir spätestens seit den PISA-Studien– und das im ehemaligen „Land der Dichter und Denker“, das einst so stolz auf seine Schulen und Hochschulen war.
3. Genau so reformbedürftig ist die verkrustete Arbeitsmarktverfassung, vom Steuer- und Finanzwesen ganz zu schweigen. Die Mängel spiegeln sich in der hohen Arbeitslosigkeit wider, und das geringe Wachstum verschärft die Probleme noch weiter.
4. Öffentliche Investitionen in Modernisierungs- und Wachstumsbereichen leiden Not und werden durch den hohen Schuldendienst und durch 150 Milliarden Euro Subventionen erdrückt, die vornehmlich überalterten Wirtschaftssektoren zu Gute kommen.
5. Hinzu kommen die Langzeitfolgen schwerer Fehler bei der deutschen Wiedervereinigung, die dazu beitragen, dass die Produktivitäts- und Beschäftigungsschere zwischen West und Ost sich – trotz der 70 Milliarden Euro, die

wir jährlich in den Osten pumpen – nicht schließen will. In Wahrheit fehlt jede realistische Hoffnung auf durchgreifende Besserung im Osten.

6. Die Europäisierung und Globalisierung des Wettbewerbs legen die Struktur­mängel unserer Verfassung schonungslos offen. So finden wir uns – in mancher Hinsicht – unversehens als Schlusslicht unter allen 15 Ländern der Europäischen Union wieder, was im ehemaligen „Wirtschaftswunderland“ eigentlich wie ein Schock wirken müsste.
7. Das zunehmende Selbstbewusstsein der Bürger und die „partizipatorische Revolution“, die durch den sogenannten Wertewandel ausgelöst wurden, haben als eine Art eye-opener gewirkt und dazu geführt, dass die Menschen sich nicht länger ein X für ein U vormachen (und die Mängel sich deshalb auch nicht mehr schönreden) lassen.

Selbst das Ausland hat den Niedergang Deutschlands – bisweilen nicht ohne Schadenfreude – bemerkt. Vor 30 Jahren sprach alle Welt abfällig von der „englischen Krankheit“. Heute sehen Großbritannien und andere Länder auf uns herab und sprechen von der „German disease“.

Teil-Reformen sind zwar in mehreren Bereichen im Gange. Und vor Weihnachten wurde ja auch noch einiges beschlossen. Schon heute aber ist klar, dass dies allenfalls kurzfristig hilft und wir letztlich um sehr viel weitergehende Reformen nicht herumkommen. Und deren Durchsetzbarkeit wird vielfach bezweifelt.

Was also ist falsch an unserem System? Seit der Antike befassen sich Philosophen damit, wie man die „Führer“ von Staaten dazu bewegen kann, bei ihren Handlungen dem Wohl des Volkes zu dienen und nicht ihren eigenen Interessen an Posten, Einfluss und Reichtum. Dies ist die Schlüsselfrage. Denn man muss Spitzenpolitikern sehr viel Macht anvertrauen, sonst können sie ihre Aufgaben nicht erfüllen. Andererseits darf diese Macht nicht missbraucht, sondern muss zum Wohl der Bürger eingesetzt werden.

Die klassische Losung dieses Dilemmas besteht darin, an das öffentliche Amt und seine Befugnisse eine besondere Pflicht zu knüpfen, die Pflicht nämlich, die anvertraute Macht nur gemeinnützig zu gebrauchen, also im Sinne des Gemeinwohls. Das war auch der Standpunkt der Väter des Grundgesetzes. Sie waren in der Aufbruchstimmung nach Überwindung der Nazi-Diktatur von Gemeinsinn erfüllt und glaubten, diese auch bei späteren Politikergenerationen voraussetzen zu können. Das wird

zum Beispiel im Amtseid deutlich, den der Bundespräsident, der Bundeskanzler und die Bundesminister bei Amtsantritt schwören.

Das, meine Damen und Herren, ist aber nur die *eine* Seite, die Schau-Seite. Die andere Seite ist die heutige Wirklichkeit, und die sieht ganz anders aus. Hinter dem offiziellen System hat sich ein inoffizielles Schatten-System entwickelt, in dem nicht Gemeinnutz, sondern Eigennutz vorherrscht. Ab und zu reißt der Schleier auf und gibt den Blick auf die ansonsten wohl gehütete hintergründige Seite der Politik frei. Besonders wenn politische Skandale aufgedeckt werden, etwa die vielen Spendenaffären der Parteien.

Ich will keineswegs sagen, dass alle Politiker Gesetze brechen. Oft haben sie das ja auch gar nicht nötig, weil sie die Gesetze selbst machen, und zwar in ihrem Sinne. Doch was bei den Spendenaffären ganz deutlich wurde, ist die Intensität, mit der Berufspolitiker ihre eigenen Interessen und die ihrer Parteien durchzusetzen versuchen. Hier wird dann die eigentliche Losung ganz deutlich, die da lautet: „Right or wrong – my party“ oder auch: „Right or wrong – my interest.“

Die Dominanz des Eigeninteresses ist für erfahrene Journalisten, die eng mit Berufspolitikern zusammenarbeiten und sie täglich beobachten, ganz selbstverständlich. Einer von ihnen hat mir schon vor Jahrzehnten den Kernsatz mit auf den Weg gegeben: „Willst Du Politiker für eine Gesetzesänderung oder eine andere Initiative gewinnen, musst Du sie davon überzeugen, dass es *ihnen* nützt, wenn sie sich dafür einsetzen.“ Ich fand das damals ziemlich zynisch, kann es heute nach jahrzehntelanger Erfahrung aber nur bestätigen. Gewiss, jeder von uns kennt Männer und Frauen, denen es wirklich ums Gemeinwohl geht – auch dann noch, wenn sie dafür Opfer bringen mussten. Aber der Normalfall ist das eben nicht; auch wird diese lobenswerte Haltung selten belohnt. Wer sie konsequent praktiziert, bleibt in den Parteihierarchien meist auf halbem Weg stecken.

Das Streben nach Macht allein muss allerdings noch nichts Schlimmes sein. Ohne Macht können schließlich auch keine inhaltlichen Ziele verwirklicht werden. Oft ist Macht aber eben nicht Mittel zum Zweck, sondern wird zum Selbstzweck.

Es scheint dann wichtiger, den politischen Gegner schlecht aussehen zu lassen als über gute Lösungen nachzudenken. Ideen werden nur deshalb abgelehnt, weil sie von der Gegenseite kommen. Abgeordnete, die eigene Meinungen vertreten, laufen dem

machtpolitischen Imperativ der Geschlossenheit zuwider und sehen sich als „Abweichler“ diskriminiert. Der Grundsatz des freien Mandats ist nur noch Fassade.

Genauso ist es mit dem klassischen Grundsatz der Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung; auch er löst sich auf. Die Mehrheit des Parlaments steht politisch auf der Seite der Regierung und sieht ihre Aufgabe nicht mehr darin, die von ihr gewählte und getragene Regierung öffentlich zu kritisieren und zu kontrollieren, sondern sie – im Gegenteil – zu stützen, gegen Kritik zu verteidigen und so an der Macht zu halten. Öffentliche Kritik ist allein noch Sache der Opposition. Die aber ist im Parlament in der Minderheit und kann deshalb keine wirksamen Kontrollmaßnahmen ergreifen. Die, die kontrollieren wollen, nämlich die Opposition, kann es nicht, und die, die kontrollieren könnten, nämlich die Regierungsfraktion, will es nicht.

Neben dem Appell an die Politiker gibt es allerdings noch einen ganz anderen, indirekten Weg, zum Gemeinwohl zu gelangen. Ich meine den *Wettbewerb* als Steuerungsinstrument. Selbst wenn Berufspolitiker ihren Eigeninteressen – bei Kollision mit dem Gemeinwohl – Vorrang geben, kann die Summe der Egoismen durchaus zur allgemeinen Wohlfahrt führen, wenn der Wettbewerb funktioniert. Dieses Konzept liegt bekanntlich der Marktwirtschaft zugrunde. Von dort hat man es auch auf die Politik übertragen. Es geht – der Idee nach – um einen Mechanismus, welcher der Politik die Wünsche der Mehrheit der Bürger aufzwingt – und zwar auch dann, wenn Politiker sich nicht vom Nutzen der Allgemeinheit, sondern von ihren Eigeninteressen leiten lassen. Der Wettbewerb um Wählerstimmen soll dann – gleich einer „unsichtbaren Hand“ – Politiker und Parteien im eigenen Interesse zu möglichst guter Politik veranlassen.

Funktionierenden politischen Wettbewerb aber wirklich zu gewährleisten ist das Problem. Erforderlich ist ein adäquater institutioneller Rahmen – die Politikwissenschaft spricht von den „Regeln des Erwerbs von Macht, Posten und Geld“, der große Politikökonom und Nobelpreisträger James Buchanan spricht von den *rules of the game*, den Spielregeln. Die zentrale Bedeutung einer angemessenen Gestaltung dieses Rahmens hat Walter Eucken wie kein Zweiter betont, bezogen allerdings primär auf die Wirtschaft. Die gleiche strategische Bedeutung besitzt der angemessene Ordnungsrahmen aber auch für die Politik und die Politiker. Auch das hat Eucken schon gesehen, wenn er schreibt: „Die Ordnung des Staates ist ebenso eine Aufgabe wie die Ordnung der Wirtschaft“.

Doch hier stellt sich das „Odysseus-Problem“. Ein solcher Rahmen ist keineswegs automatisch vorhanden. Er unterliegt vielmehr der Gestaltung durch – die Politiker. Diese sitzen ja selbst mitten im Staat an den Schalthebeln der Macht und befinden damit letztlich selbst über den Inhalt der Verfassung, der Gesetze, der öffentlichen Haushalte und damit eben auch über jene Schlüsselregeln des Machterwerbs. Die Akteure müssten sich also selbst Grenzen setzen. Sie müssten sich wie Odysseus an den Mastbaum binden lassen, um dem Gesang der Sirenen nicht zu verfallen, um den Verführungen der Macht, des Einflusses und des Geldes nicht zu erliegen. Kann man das wirklich erwarten?

Aus der Wirtschaft kennen wir das Streben von Unternehmen, wettbewerbsbeschränkende Absprachen zu schließen, also Kartelle zu bilden, um gemeinsam die Marktgegenseite auszubeuten. Das sucht der Staat durch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und das Kartellamt zu verhindern. Aber auch die *politischen* Akteure, die den Staat beherrschen, haben ein starkes gemeinsames Interesse daran, den *politischen* Wettbewerb außer Funktion zu setzen. Und warum sollten sie ausgerechnet dann nicht ihren Eigeninteressen folgen, wenn es um das in ihren Augen Wichtigste geht, den Machterhalt? Was liegt deshalb für sie näher, als (auch und gerade) jene Schlüsselregeln zu ihren Gunsten zu gestalten?

An dieser Stelle könnte man vielleicht fragen, ob nicht das Verfassungsgericht als eine Art „politisches Kartellamt“ fungieren könnte – auf diese Frage komme ich später noch zurück.

Wir stehen jedenfalls vor der Situation, dass zur Ausschaltung des Wettbewerbs Parteien und Politiker – über die Parteigrenzen hinweg – vielfach politische Kartelle bilden. Die Politikwissenschaftler Richard Katz und Peter Mair sprechen in ihrer bahnbrechenden Analyse des modernen Parteiensystems ganz generell (und so, als wäre es das Natürlichste auf der Welt) davon, wir seien in Deutschland auf dem Wege zu einem kartellierten Parteiensystem. Am anschaulichsten werden die Probleme bei der Parteienfinanzierung und bei der Versorgung von Abgeordneten und Ministern. Geht es um höhere Bezahlung oder die Sicherung eigener Privilegien, ist die politische Klasse sich meist schnell einig. Hier wird das zentrale Dilemma deutlich. Die politische Klasse, die von den Regelungen profitiert, entscheidet auch selbst darüber und entschärft überdies mittels ihres „langen Arms“ mögliche Kontrollinstanzen.

Ein Beispiel für solche Gesetzgebung in eigener Sache ist das neue Parteiengesetz, das in Berlin – vor eineinhalb Jahren – im Hauruck-Verfahren durchgepeitscht wurde. Wenn die Parteien sich bei allen Reformen so einig wären, ließe sich der „Reformstau“ in der Bundesrepublik auf einen Schlag beseitigen. Die Schatzmeister der Bundestagsparteien (mit Ausnahme der PDS), die dieses Gesetz ausgekungelt hatten, wussten allerdings, warum sie es derart eilig hatten. Es wurden nämlich die Staatsmittel für die Parteien erhöht, aber nur vereinzelt Konsequenzen aus den Spendenaffären der CDU und der SPD (und nun auch der FDP) gezogen. Während die Watergateaffäre seinerzeit in den USA zu wirklich durchgreifenden Reformen der amerikanischen Parteienfinanzierung führte, bleiben diese bei uns aus. Es gibt deshalb immer noch große Lücken. Auch unter dem neuen Gesetz wird man Abgeordnete straflos kaufen können. Was das bedeutet, mag ein Beispiel illustrieren: Helmut Kohl und andere Mitglieder seiner Regierung haben, seitdem sie ab Herbst 1998 nur noch Abgeordnete waren, vom Medienunternehmer Leo Kirch als so genannte Berater jährlich bis zu 600.000 Mark pro Person erhalten – möglicherweise als Dankeschön für frühere Kirch-freundliche Medienpolitik. Das ist bei uns „ganz legal“, weil es an den nötigen Gesetzen gegen Abgeordnetenkorruption fehlt. Unternehmen können Millionen an Abgeordnete und an Parteien zahlen und sich dadurch deren Gunst erkaufen. Dies zeigt etwa der Fall des Unternehmers Ehlerding, der der CDU eine Millionenspende gab und zur selben Zeit den Zuschlag für einen sehr günstigen Milliardenkauf von Eisenbahnerwohnungen des Bundes bekam – durch den damaligen Minister Wissmann.

Auch unter dem neuen Gesetz bleiben die Parteifinzen in den Städten und Unterbezirken praktisch unkontrolliert, obwohl von der korrekten Verbuchung von Beiträgen und Spenden gerade auf den unteren Ebenen staatliche Steuervergünstigungen und Subventionen von Hunderten von Millionen Euro im Jahr abhängen.

Wenn es um Selbstbedienung aus der Staatskasse geht, waren die Parteien auch in der Vergangenheit stets besonders erfindungsreich: Die staatliche Parteienfinanzierung wurde in Deutschland im Jahre 1959 eingeführt. Das war eine europäische Premiere und wäre sogar eine Weltpremiere gewesen – hätten nicht Argentinien und Puerto Rico schon vorher eine Staatsfinanzierung gehabt. Die Väter des deutschen Grundgesetzes hatten sich derartiges nicht einmal im Traum vorstellen können. Und es gibt ja auch heute noch Länder ohne staatliche Parteienfinanzierung wie zum Beispiel Großbritannien und die Schweiz. Nachdem die Staatsfinanzierung in der Bundesrepublik erst einmal eingeführt war, kannten die Bundestagsparteien kein Halten

mehr: In kürzester Zeit vervielfachte sich der Umfang der „Staatsknete“. Da hat das Bundesverfassungsgericht endlich die Notbremse gezogen und der staatlichen Parteienfinanzierung 1966 Grenzen gesetzt. Doch diese umgingen die Parteien, indem sie die staatlichen Geldquellen nun auf ihre Hilfsorganisationen umleiteten: Die „Parteistiftungen“ und die Fraktionen wurden mit Staatsgeld nur so eingedeckt. Sie erhalten inzwischen sehr viel mehr Geld aus der Staatskasse als die eigentlichen Parteien. Die staatlichen Subventionen an die Fraktionen und die Parteistiftungen haben sich in den vergangenen dreißig Jahren mehr als vervierzigfacht. Zugleich haben sich Teilzeit-Abgeordnete in den Ländern zu vollbezahlten Parteiarbeitern gemacht. Zusätzlich haben sich Abgeordnete mit Geld für Mitarbeiter nur so überschüttet, Mitarbeiter, die häufig ebenfalls für Parteizwecke eingesetzt werden. Der immer wieder diskutierte Abbau von Subventionen ist auch deshalb so schwer, weil die Parteien sich damit ins eigene Fleisch schneiden würden.

Die staatliche Parteienfinanzierung war bei ihrer Einführung Ende der Fünfzigerjahre offiziell mit dem Argument begründet worden, dann werde es möglich, Großspenden, die stets „im Dunstkreis der Korruption stehen“ (so schon früh der Politikwissenschaftler Theodor Eschenburg), zu verbieten. Doch dieses Argument wurde später „vergessen“. Tatsächlich bestehen in der Bundesrepublik jetzt beide Übel nebeneinander her: Großspenden *und* üppige Staatsfinanzierung. Mit Großspenden kann die Wirtschaft ihre Macht in politischen Einfluss „ummünzen“; die Staatsfinanzierung gibt den Parlamentsparteien ein gleichheitswidriges Übergewicht gegenüber allen politischen Konkurrenten und macht die politische Klasse zugleich zum Raumschiff Berlin, das von den Bürgern immer unabhängiger und abgehobener wird.

In diesen Tagen konnten wir einen anderen Versuch von Selbstbedienen aus öffentlichen Kassen beobachten. Die Europaparlamentarier wollten ihre Bezüge gewaltig erhöhen. EU-Abgeordnete erhalten quasi zwei staatliche Zahlungen: eine für ihren Aufenthalt und ihre Arbeit in Straßburg und Brüssel. Die dort, zum Teil pauschal, gewährten Kostenerstattungen betragen insgesamt bis zu rund 20.000 Euro im Monat, einheitlich für alle Europaabgeordnete. Zusätzlich bekommen Europaabgeordnete aber noch ein Heimatgehalt, von dem ihre Familien zu Hause leben und die Abgeordneten, wenn sie im Wahlkreis arbeiten. Dieses Heimatgehalt richtet sich nach dem Gehalt der nationalen Abgeordneten. Deutsche Europaabgeordnete erhalten also ebenso viel wie Bundestagesabgeordnete, nämlich 7.009 Euro im Monat. Die Heimatgehälter sind also unterschiedlich, je nach dem, aus welchem Land der Europaabge-

ordnete kommt. Und das finde ich auch sinnvoll, denn sie werden ja auch in Ländern mit unterschiedlichen Einkommenniveaus gewählt.

Jetzt wollte das Europaparlament die Heimatgehälter vereinheitlichen auf Rekordniveau. Alle Abgeordneten sollen - wohlgemerkt: neben den 20.000 Euro, die sie in Straßburg und Brüssel erhalten – 9.053 Euro monatlich bekommen. Das würde bei deutschen Abgeordneten zu einem erheblichen Mehr bei den Aktivenbezügen führen (auch wenn man berücksichtigt, dass nach dem geplanten europäischen Abgeordnetenstatut ein Eigenbeitrag für die Altersversorgung fällig wird). Noch deftiger wäre der Schnitt bei der Altersversorgung. Hier stände für deutsche Abgeordnete eine Erhöhung bis zu 68 Prozent an.

Viel schlimmer noch wären die Auswirkungen auf die zehn östlichen Länder, die zum 1. Mai 2004 der Europäischen Union beitreten. Dort sind die Einkommen durchweg sehr viel niedriger als im Westen. Europaabgeordnete etwa aus Ungarn oder Polen würden deshalb Einkommen beziehen, die in ihrer Heimat völlig aus dem Rahmen fallen. Ein Europaabgeordneter würde dort das Dreifache seines Ministerpräsidenten im Durchschnitt verdienen. Und 25mal so viel wie seine Wähler und das Vierfache der nationalen Minister. Das würde keiner mehr verstehen – ebenso wenig wie die Menschen bei uns, die das Ganze über ihre Steuern bezahlen müssten. Dieser Anlauf des Europaparlaments ist heute, zum Glück, gescheitert – durch ein Veto der Bundesrepublik im europäischen Rat. Andenfalls hätte der europäische Gedanke und vor allem das Ansehen des Europäischen Parlaments schweren Schaden genommen. Erschütternd aber ist, dass der Plan anstandslos durchgegangen wäre, wenn ich mich nicht über Weihnachten hingesezt und nachgerechnet hätte. Meine Analyse wurde dem Bundeskanzler gesandt, in englischer Übersetzung auch den Vertretungen der anderen Mitgliedstaaten. Darauf wurde sie auch der deutschen und europäischen Presse zugänglich gemacht. Sie wurde damit zur Basis der kritischen Diskussion der letzten zehn Tage.

Ich komme nun zu einer anderen Form des Missbrauchs der Parteienmacht: der Ämterpatronage, im Volksmund auch „Parteienwirtschaft“ genannt. Der frühere Bundespräsident Richard von Weizsäcker hat ganz offen davon gesprochen, die Parteien würden sich den Staat allmählich zur Beute machen. Das zeigt sich bei der Besetzung wichtiger Posten. Die Parteien stellen nicht nur das Parlament und die Regierung (was in der parlamentarischen Demokratie völlig in Ordnung ist), sondern nehmen auch da Einfluss, wo sie eigentlich nichts zu suchen haben. Sie durchsetzen alle

möglichen Kontrollinstanzen mit ihren Parteigängern und suchen sie dadurch bis zu einem gewissen Grad gleichzuschalten. Betroffen sind:

- hohe Gerichte, insbesondere Verfassungsgerichte,
- die Spitzen der Rechnungshöfe,
- wichtige Positionen in den öffentlich-rechtlichen Hörfunk- und Fernsehanstalten,
- der öffentliche Dienst insgesamt, manchmal bis hinunter zum Pförtner,
- Führungspositionen in öffentlichen Unternehmen,
- Spitzenpositionen in Schulen und allmählich auch in den Universitäten,
- Sachverständigenkommissionen und sonstige Einrichtungen der wissenschaftlichen Politikberatung.

Nehmen wir als Beispiel die sechzehn Richter des *Bundesverfassungsgerichts*. Dort hat sich folgende Praxis eingespielt: Die eine Hälfte der Richter wird von der CDU/CSU bestimmt, die andere Hälfte von der SPD, wobei die jeweilige Regierungspartei ihrem kleineren Koalitionspartner einen Posten zur Besetzung überlässt. Kandidaten mit Parteibuch werden dabei massiv bevorzugt. Zudem ist das Gericht nicht mehr neutral. Dass dieses Verfahren eigentlich verfassungswidrig ist, haben mein Freiburger Kollege Rainer Wahl und der (leider viel zu früh verstorbene) Saarbrücker Kollege Wilhelm Karl Geck mutig - denn diese Feststellung geht an die Wurzel - herausgearbeitet.

Die Bestellung der Richter allein durch die politische Klasse wird dann besonders prekär, wenn es nicht um einen Streit innerhalb der politischen Klasse geht, sondern um Auseinandersetzungen der politischen Klasse als Ganzer mit anderen Gruppen, die keinen Einfluss auf die Richterbestellung haben. Beispiele sind

1. Klagen von kommunalen Wählergemeinschaften gegen Gesetze, die sie diskriminieren und die von der politischen Klasse im Bundestag oder in den Landesparlamenten gemacht worden sind,
2. Verbotsverfahren gegen außerparlamentarische Parteien gemäß Art. 21 Abs. 2 GG,
3. Verfassungsstreitigkeiten über die Zulässigkeit von Volksbegehren und Volksentscheiden.

Ganz ähnlich parteipolitisiert sind die Spitzen der siebzehn Rechnungshöfe des Bundes und der Länder: Der Präsident gehört regelmäßig der einen und der Vizepräsident der anderen großen Partei an. Würden die Spitzen der Rechnungshöfe dagegen nicht von denen ausgewählt, die sie kontrollieren sollen, sondern würden sie unmittelbar vom Volk gewählt, wie Politikökonomien vorschlagen, würden die Kontrolleure mit Sicherheit ganz anderen Druck auf die politische Klasse entfalten. Dann würden sie die Interessen der Bürger sehr viel massiver wahrnehmen und sehr viel nachdrücklicher Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Verwaltung und der gesamten Politik einfordern, was eigentlich ja auch ihre Aufgabe ist.

Ein anderes Feld für Parteipatronage ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk. Fritz Schenk, der legendäre Moderator des ZDF-Magazins, stöhnte schon vor Jahren, es sei nicht zutreffend, dass öffentlich-rechtliche Anstalten von den Parteien dominiert würden, sie gehörten ihnen. Wie sehr die öffentlich-rechtlichen Hörfunk- und Fernsehanstalten in der Hand der politischen Klasse sind, wird besonders deutlich, wenn um Spitzenpositionen geschachert wird und man sich dabei nicht im üblichen Proporzwege ohne viel Aufhebens einigen kann. So etwa bei der Wahl des neuen Intendanten des ZDF zu Beginn des Jahres 2002. Wegen der Schlüsselstellung des Intendantenpostens kam es zu einem monatelangen erbitterten, auch vor der Öffentlichkeit nicht mehr zu verheimlichenden Ringen, bis man sich schließlich – nach vielen vergeblichen Anläufen – auf Markus Schächter als neuen Intendanten einigte. Das Echo der Öffentlichkeit auf diese Mainzer Karnevalsnummer war vernichtend. Doch wurde hier nur nach außen deutlich, was drinnen ohnehin seit langem tägliches Brot ist: Parteitickets entscheiden über Karrieren.

Besonders ausgeprägt ist die Patronage auch bei öffentlichen Unternehmen. Ein fatales Beispiel bietet das Land Berlin. Dort hat die Unfähigkeit politisch infiltrierter Unternehmensführungen zig Milliarden Verluste verursacht und das Land finanziell ruiniert. Dass die öffentliche Hand überhaupt Unternehmen hält, wird regelmäßig mit hehren Zielen gerechtfertigt, die in der Praxis aber kaum je erfüllt, oft nicht einmal formuliert werden. Um so nachhaltiger ist der „Run“ „verdienter“ Parteipolitiker auf die lukrativen Posten.

Auch in den Schulen reden die Parteien ein gewichtiges Wort mit. Ohne Parteibuch Leiter(in) einer größeren Schule zu werden, ist nur noch schwer möglich. Doch der Gedanke, dass die Politisierung der Spitzen unserer Schulen etwas mit deren schwachen Leistungen zu tun haben könnte, ist bisher offenbar noch niemandem gekommen.

Generell gilt: Wenn das Parteibuch im öffentlichen Dienst immer wichtiger wird, sehen sich immer mehr Beamte aus Karrieregründen genötigt, einer etablierten Partei beizutreten. Umgekehrt liegt darin eine Diskriminierung aller Nicht-Parteimitglieder. Zudem infiltrierte die Besetzung der wichtigen öffentlichen Stellen mit Partei-Leuten das ganze öffentliche Klima und macht es immer schwerer, für grundlegende Kritik an der Rolle der Parteien noch Gehör zu finden.

Verquickungen dieser Art bewirken nicht nur eine Parteipolitisierung des öffentlichen Dienstes und der gesamten Öffentlichkeit, sondern umgekehrt auch eine Verbeamtung der Parteien und Parlamente. In den Parteien haben nämlich Beamte, vor allem Lehrer, besonders gute Chancen, vorwärts zu kommen und für Parlamentsmandate nominiert zu werden. Das liegt an ihrer beruflichen Vertrautheit mit der Sprache und dem Staat, aber auch an ihrem „Zeitreichtum“. Um in den beiden großen Parteien etwas zu werden, muss man sich einer langjährigen parteiinternen Ochsentour unterziehen. Das verlangt vor allem eines: die Möglichkeit, über die eigene Zeit zu disponieren. Und das können viele Beamte, besonders Lehrer. Die Folge ist eine Verbeamtung der Parteien und eine noch stärkere Verbeamtung der Parlamente.

Fast die Hälfte der 2.800 deutschen Parlamentarier des Bundestags, der sechzehn Landesparlamente und des Europäischen Parlaments kommt aus dem *öffentlichen Dienst*, darunter eben viele – in Deutschland ja beamtete – Lehrer. Von daher auch der sarkastische Schnack: Die Parlamente sind mal voller und mal leerer, aber immer voller Lehrer. Das ist ein typisch deutsches Problem. Ursprünglich sollte das Grundgesetz ein Verbot enthalten, wonach Beamte und Richter nicht in die Parlamente gewählt werden dürften. So ist es auch in Großbritannien und in den USA. Doch eine solche Vorschrift war im Parlamentarischen Rat, der das Grundgesetz 1949 entwarf, nicht durchzusetzen; die Mitglieder des Parlamentarischen Rats kamen ja selbst zu 60 Prozent aus dem öffentlichen Dienst.

Wie aber sollen völlig verbeamtete Parlamente noch die nötige Distanz aufbringen, die Verwaltung und den öffentlichen Dienst grundlegend zu reformieren? Wie sollen Lehrer-Parlamente die Schulen, also quasi sich selbst, reformieren, so notwendig solche Reformen in Deutschland auch wären, wie nach den Pisa-Studien auch dem Letzten klar geworden ist. Schon Jahre davor hatten andere Studien, zum Beispiel die TIMSS-Untersuchung, einen erschreckenden Rückstand deutscher Schüler ergeben. Der erforderliche Reform-Ruck ist aber schon damals ausgeblieben.

Ämterpatronage dürfte auch das rasant zunehmende Beratungs(un)wesen im öffentlichen Bereich, zumindest zum Teil, erklären: Bei der Berufung von Parteigängern auf gut bezahlte Beamtenstellen wird nicht immer auf die nötige Qualifikation geachtet. Das betrifft nicht nur Spitzenbeamte, sondern geht oft weit hinunter in der Hierarchie und schwächt die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes erheblich. Noch schlimmer kommt es, wenn die politische Spitze wechselt. Die neue Führung muss dann mit minder qualifizierten Mitarbeitern arbeiten, die auch noch parteipolitisch anders gepolt sind. Dann geht oft gar nichts mehr. In dieser Situation kommen die auswärtigen Beratungsunternehmen ins Geschäft. Ihr zunehmendes Gewicht hängt auch damit zusammen, dass die Parteien den öffentlichen Dienst durch Patronage allmählich kaputt zu machen drohen. Zu welchen Auswüchsen aber auch das Beratungswesen führen kann, zeigt die aktuelle Diskussion zur Genüge.

Ämterpatronage und Parteienfinanzierung sind zwei Beispiele für Bereiche, in denen Regierungs- und Oppositionsparteien den Wettbewerb ausschalten, ein Kartell bilden und so gemeinsam ihre Interessen sichern. Wirken ähnliche Mechanismen aber vielleicht auch sonst? Spiegeln sich hier nicht charakteristische Fehlentwicklungen unseres ganzen politischen Systems wider, die eben nur bei Ämterpatronage und Politikfinanzierung besonders deutlich in Erscheinung treten? Spielen Eigeninteressen der politischen Klasse nicht auch beim Schaffen, Verändern und Uminterpretieren anderer Gesetze und Verfassungsnormen eine zentrale Rolle, bei denen dieser Zusammenhang indirekter und deshalb sehr viel schwerer zu durchschauen ist?

Und: Könnten Verformungen des Systems nicht ein Grund dafür sein, dass „die Politik“ ihre Aufgaben nicht mehr befriedigend erfüllt?

Im täglichen politischen Kampf wird die Verantwortung für Mängel und ausbleibende Reformen gern hin und her geschoben: von der Opposition auf die Regierung, von den Bürgern auf Politiker und Verwaltung, von denen wieder zurück auf die Bürger, und von allen gemeinsam auf die Medien.

Doch sind wirklich die einzelnen Akteure und Gruppen „schuld“? Denen bleibt doch oft gar nichts anderes übrig, als sich an die bestehenden Gegebenheiten anzupassen. „Schuld“ ist m.E. das System, die politische Ordnung. Hier liegt der Kern, an dem alle Reformen auf Dauer ansetzen müssen. Hier liegt, wieder mit den Worten von Walter Eucken, der strategische Punkt. Das Problem wird allerdings dadurch verschärft, dass die Mängel des Systems ihrerseits ganz wesentlich auf Eigeninteressen der politischen Klasse beruhen und diese sich deshalb auch wirksamen Systemreformen

men widersetzt. Deshalb wird der Kern der Problematik auch nicht offen diskutiert. Wir haben nicht nur einen Reformstau in Deutschland, sondern auch einen „Wahrheitsstau“. Insofern muss Roman Herzogs viel zitiertes Ausspruch relativiert werden, wir hätten gar kein Erkenntnisproblem mehr „nur“ noch ein Durchsetzungsproblem. Dass die Eigeninteressen der politischen Klasse zentralen Reformen im Wege stehen, ist noch lange nicht allen klar.

Der Hauptmangel unseres politischen Systems, so wie es sich über die Jahrzehnte entwickelt hat, besteht im Fehlen offenen, fairen politischen Wettbewerbs und in dem daraus resultierenden Zerfließen von politischer Verantwortung.

Wir kennen zwei Grundmodelle zur Sicherung politischer Verantwortung in der Wettbewerbsdemokratie. Das eine Modell ist das der verantwortlichen Parteienregierung („responsible party government“). Hier wählen die Bürger zwischen alternativen Parteien, von denen eine die Mehrheit im Parlament besitzt und die Regierung stellt. Sind die Bürger mit ihren Leistungen unzufrieden, so wählen sie die Mehrheitspartei bei den nächsten Parlamentswahlen ab und bringen die Opposition an die Macht. So hat das Volk die Möglichkeit, schlechte Regierungen ohne Blutvergießen wieder loszuwerden. Das hat Karl Raimund Popper, der große Denker der Freiheit, als Kern der Demokratie erkannt. Doch an einem solchen System, wie es etwa in Großbritannien besteht, fehlt es in der Bundesrepublik Deutschland. Das hat Popper selbst eindrucksvoll dargelegt, in der Festschrift für Helmut Schmidt.

Für den Bürger ist es in unserem vielfach geschichteten Gemeinwesen schon ziemlich schwer, überhaupt den Überblick zu behalten. Der Wähler hat es ja mit mindestens fünf verschiedenen Ebenen zu tun:

- seiner Gemeinde oder Stadt,
- seinem Landkreis,
- seinem Land,
- dem Bund
- und der Europäischen Union.

Solange jede Ebene klar umrissene Zuständigkeiten besitzt und die Zuständigkeitsverteilung Sinn macht und einleuchtet, braucht darunter die politische Verantwortlichkeit allerdings nicht zu leiden, im Gegenteil. Das deutsche Problem besteht darin, dass die fünf staatlichen Ebenen untereinander vielfach verflochten sind. Das treibt

die Unübersichtlichkeit auf die Spitze und macht dem Wähler die Orientierung praktisch unmöglich.

Woher soll er – angesichts des verschachtelten Kompetenzwirrwarrs – noch wissen, welche Ebene für welche Themen zuständig ist? Solche Zurechnung wäre aber Voraussetzung dafür, dass der Wähler die jeweilige Regierung verantwortlich machen, das heißt für schlechte Politik durch Abwahl bestrafen könnte. Fehlt es an der Zurechenbarkeit, werden Wahlen oft durch Augenblicksstimmungen und durch Ereignisse entschieden, für die die jeweilige Regierung rein gar nichts kann. So hatten die Ergebnisse der Landtagswahlen in Hessen und Niedersachsen vom Februar nur wenig mit den Leistungen der Landesregierungen zu tun, sehr viel aber mit dem Stimmungstief der Bundesregierung.

Zudem haben wir auch noch ein Wahlrecht, das die politische Zurechenbarkeit erst recht erschwert. In Deutschland kommen Regierungen – aufgrund des vorherrschenden Verhältniswahlrechts – fast immer nur durch Koalitionen von zwei oder mehr Parteien zustande. Regierungswechsel erfolgen meist nicht durch Wahlen, sondern durch neue Koalitionen. (Davon gibt es im Bund nur eine Ausnahme: der Regierungswechsel von 1998.) Koalitionsabsprachen werden aber erst nach der Wahl getroffen.

Hinzu kommt: Nach unserem System muss der *Bundesrat* den wichtigsten Bundesgesetzen zustimmen, sonst können sie nicht wirksam werden, und der Bundesrat ist meist mehrheitlich in der Hand der Opposition. Wer aber ist für ein von der Regierungsmehrheit und dem Bundesrat ausgehandeltes Gesetz dann den Bürgern gegenüber noch politisch verantwortlich? Wenn beide an Maßnahmen beteiligt sind, die der Bürger ablehnt, wen soll der dann noch wählen? Die politische Verantwortung verflüchtigt sich. Den Ministerpräsidenten kommt die Macht des Bundesrats zwar entgegen, denn die „Landesfürsten“ gewinnen auf diese Weise die Möglichkeit, sich auf Bundesebene zu profilieren, und dort wird nun mal die politische Musik gespielt. All' das geht aber auf Kosten der *Landesparlamente*, die dadurch an Einfluss verlieren, und besonders auf Kosten der Bürger, die nicht mehr durchblicken, und damit zu Lasten der Funktionsfähigkeit des ganzen Systems.

Die Regierung ist auf die Opposition angewiesen. Diese aber neigt leicht dazu, der Regierung – aus machtpolitischen Gründen – jeden Erfolg zu missgönnen. So sitzt ganz Deutschland in der Falle mangelnder Handlungs- und Reformfähigkeit.

In der Landespolitik ist, soweit die Länder – neben der Ausführung von Gesetzen – noch eigene Zuständigkeiten besitzen, die Verflüchtigung der Verantwortung fast noch größer. Denn die sechzehn Bundesländer stimmen ihre Politik in länderübergreifenden Gremien, wie zum Beispiel der Kultusministerkonferenz, untereinander und häufig zusätzlich auch mit dem Bund ab. Es gibt fast tausend derartige Koordinierungsgremien, in denen Gesandte der Regierungen und Verwaltungen der Länder sich absprechen. Das bindet dann faktisch die Regierungen und entmachtet die Landesparlamente noch weiter (von den Landesbürgern ganz zu schweigen). Denn die Regierungsfaktionen wollen ihre Regierung, die an den Absprachen mit den anderen Ländern festhält, nicht desavouieren, und der Opposition fehlen meist die nötigen Informationen, um fundiert Kritik zu üben. Zudem sind ihre Parteigenossen in anderen Bundesländern an der Regierung und damit an den länderübergreifenden Absprachen beteiligt.

Alle diese Formen der „Politikverflechtung“ bewirken, „dass am Ende niemand mehr weiß, wer für welche Entscheidung überhaupt verantwortlich zu machen ist.“ (Warnfried Dettling) Der Wähler kann gute Politik nicht mehr mit dem Stimmzettel belohnen und schlechte Politik nicht bestrafen, wie dies das Konzept der Wettbewerbsdemokratie verlangt. Es herrscht ein Zustand organisierter Unverantwortlichkeit, ein Ausdruck, der nicht etwa von Revoluzzern stammt, sondern sich in einem Reformpapier der beiden CDU-Politiker Roland Koch und Jürgen Rüttgers findet. Erfolge rechnet sich jeder zu, für Misserfolge sind dagegen immer die anderen verantwortlich. Weil alle beteiligt sind, trägt in Wahrheit niemand die Verantwortung. Das ist für die politische Klasse zwar angenehm. Ihr Berufsrisiko wird stark gemindert. Deshalb hat sie die Verantwortungsscheu ja auch zum System gemacht. Umgekehrt werden aber Bürger und Wähler vollends orientierungslos und die Steuerungsfähigkeit des Systems aufgehoben.

Wird es für den Wähler nun zunehmend unmöglich (und ganz „systematisch“ auch unmöglich gemacht), zwischen den einzelnen Parteien zu unterscheiden, ihnen eine bestimmte Politik zuzurechnen und sie dafür verantwortlich zu machen, sollten sie zumindest die *Personen* bestimmen können, die politische Ämter innehaben. Damit sind wir beim zweiten Modell der Wettbewerbsdemokratie: der Regierung verantwortlicher Personen („responsible persons government“). Hier ist es weniger wichtig, für welches Programm die Partei steht als welche Personen zur Wahl stehen.

Doch in Wahrheit kann der deutsche Wähler nicht einmal über die Personen, die ihn in den Parlamenten vertreten sollen, entscheiden. Die meisten Abgeordneten stehen

in Deutschland – aufgrund parteiinterner Nominierungen – schon lange vor der Wahl fest. Viele Wahlkreise gelten als „sicher“. In solchen „Hochburgen“ kann die betreffende Partei den Bürgern ihren Abgeordneten „faktisch diktieren“ (Bundesverfassungsgericht). In anderen Fällen ist der Ausgang im Wahlkreis zwar ungewiss. Doch die Kandidaten sind zusätzlich über die Parteiliste abgesichert, so dass sie in das Parlament kommen, auch wenn sie im Wahlkreis verlieren. Rudolf Scharping zum Beispiel erlitt bei der letzten Bundestagswahl eine vernichtende Niederlage in seinem Wahlkreis Montabaur. Dennoch sitzt er wieder im Bundestag, weil er zusätzlich auf einem vorderen Listenplatz der SPD stand. Übrigens war auch sein Gegenkandidat von der CDU, Joachim Hörster, auf der Liste seiner Partei abgesichert. Alles Wahlkampfgetöse im Wahlkreis Montabaur, wie in zahllosen anderen Wahlkreisen, war nur inszeniert, um den Bürger darüber hinweg zu täuschen, dass er über die Personen in Wahrheit gar nicht mehr zu entscheiden hatte.

Bei den kleineren Bundestagsparteien FDP und Grüne hat der Wähler erst recht keinerlei Einfluss auf die einzelnen Personen, die ihn vertreten sollen. Wer am 22. September letzten Jahres den Grünen seine Stimme gab, musste auch den Bangkok-Flieger Rezzo Schlauch in Kauf nehmen, selbst wenn er ihn gerne abgewählt hätte. Und FDP-Wähler in Nordrhein-Westfalen verhalfen dem unglücklichen Jürgen Möllemann – zusätzlich zu seinem Landtagsmandat – auch noch zu einem Bundestagsmandat, ob sie wollten oder nicht.

Die Parteien haben aus ihrem Recht, Kandidaten vorzuschlagen, unter der Hand die Befugnis gemacht, sie auch zu berufen. Bloß ist das dann keine Wahl mehr durch das Volk, sondern durch die Parteien. Die Bürger wählen nur scheinbar, ohne wirklich auswählen zu können.

Damit ist die ganze Konzeption von der repräsentativen Demokratie, wie sie dem Grundgesetz zugrunde liegt, in Wahrheit ohne Fundament. Die Bürger können die Abgeordneten nur dann als ihre Repräsentanten ansehen und die von ihnen beschlossenen Gesetze nur dann als bindend anerkennen, wenn sie ihre Vertreter wirklich *gewählt* haben, frei und unmittelbar (wie es das Grundgesetz ja auch ausdrücklich vorschreibt). Genau das ist aber gerade nicht der Fall. Die große Mehrheit der Abgeordneten wird ganz allein von den Parteien bestimmt.

Das Fazit ist ziemlich niederschmetternd: Trotz der vielen Wahlkämpfe zum Europaparlament, zum Bundestag, zu den sechzehn Landesparlamenten und den rund

15.000 kommunalen Volksvertretungen hat der Bürger – jedenfalls auf den oberen Ebenen – wenig zu sagen.

Das könnte man ja, äußerstenfalls, vielleicht noch hinnehmen, wenn dadurch die Handlungsfähigkeit der Regierungsmehrheit gestärkt würde. Doch auch hier ist, wie gesagt, Fehlanzeige zu vermelden. Die Regierung ist auf alle und jeden angewiesen, und das schwächt ungemein. Nicht politische Handlungsfähigkeit, sondern Blockademacht sind charakteristisch für unser System. Die Schwäche der Regierungen verschafft anderen – extrakonstitutionellen – politischen Akteuren um so größeres Gewicht. Dies sind vor allem Gewerkschaften und andere Verbände, Medien und Sachverständigengremien. Sie alle tragen erst recht keine zurechenbare Verantwortung für das Gemeinwesen. Die Gewerkschaften etwa kämpfen um höhere Löhne, für Preissteigerungen und Arbeitslosigkeit aber lehnen sie jede Verantwortung ab. Die Gewerkschaften verhalten sich so, als ob der Schutz der abhängigen Arbeit vor Ausbeutung durch das Kapital immer noch *die* soziale Frage wäre. Die wahre soziale Front verläuft heute aber ganz wo anders. Die armen Schweine sind die Arbeitslosen, die wirklich arbeiten wollen, und künftige Generationen, und ihre Interessen werden im Pluralismus der Verbände untergepflügt.

Die Verbände übertreffen sich auch, um ein weiteres Beispiel zu nennen, im Verlangen von Subventionen und sonstigen Sondervorteilen für ihre Mitglieder, die Verantwortung für die daraus resultierenden Abgaben und Schulden aber weisen sie von sich, als sei der Staat eine Kuh, die auf Erden gemolken und im Himmel gefüttert würde.

Und von zurechenbarer Verantwortung der Medien ohne Zynismus zu sprechen, fällt fast noch schwerer.

Auch Sachverständigen-Kommissionen sind in ein schillerndes Licht getreten. Sie werden zwar in Massen berufen. Die Rürup-Kommission und die von der Union zum selben Thema eingesetzte Herzog-Kommission sind Beispiele unter Hunderten. Oft geht es dabei aber gar nicht um neue Erkenntnisse, sondern darum, politische Widerstände aus dem Weg zu räumen und Konsens zu erleichtern. Doch selbst das misslingt oft, weil die Kommissionen parteipolitisch besetzt werden und die ideologischen Fronten deshalb in ihren gespaltenen Voten lediglich reproduziert werden. Häufig sollen die Probleme durch Berufung einer Kommission auch nur auf die lange Bank geschoben und so die mangelnde Handlungsfähigkeit der Politik kaschiert werden.

Ganz allgemein gilt die Erfahrungstatsache, dass die Abhängigkeit der Regierung von Verbänden und Medien mit dem Herannahen von Wahlen wächst. In Vorwahlzeiten sind Regierungen zu größerem konzeptionellen Handeln erst recht nicht mehr fähig. Der bundesrepublikanische Fluch besteht nun darin, dass nicht nur alle vier Jahre Bundestagswahlen sind. Zusätzlich haben wir 16 Landtagswahlen, die über die Wahlperiode des Bundestags verteilt sind, und die – schon wegen der Mehrheiten im Bundesrat – als kleine Bundeswahlen gelten. So wird Wahlkampf in der Bundesrepublik zum Dauerzustand – und damit auch die Lähmung der Politik.

Typisch für den allgemeinen Niedergang ist die „Herrschaft der Berufsfunktionäre“. Sie tragen für nichts wirklich Verantwortung, reden aber überall mit und leben gut von ihrem Job. Funktionäre dominieren nicht nur die Parteien – wir sprechen dann von „politischer Klasse“, sondern auch die Verbände, die halbstaatlichen Bereiche wie Kammern und Sozialversicherungen, und überhaupt alle Großorganisationen bis hin zu den wirtschaftlichen Multis. Sie alle versuchen ihre Funktion und ihren Verdienst dadurch aufzuwerten, dass sie, wenn es um Reformen geht, Mücken zu Elefanten aufbauschen und selbst gegen geringfügigen Leistungsabbau – im vordergründigen Interesse ihrer Mitglieder – auf die Barrikaden gehen. Das erschwert Reformen – angesichts des Konsenszwangs – noch weiter.

Zuletzt bleibt die Frage, ob die geschilderten Fehlentwicklungen unabänderlich sind oder wir etwas dagegen tun können. Hier ist zwischen kurzfristigen und längerfristigen Optionen zu unterscheiden. Kurzfristig muss man von dem bestehenden System ausgehen. Reformen von einigem Gewicht sind dann nur im Konsens der Koalitionsparteien und der großen Oppositionspartei möglich. Einen solchen Konsens in der Bundesrepublik herzustellen, ist offenbar schwieriger als in kleinen zentralistischen Staaten wie etwa Schweden und den Niederlanden, denen dies gelungen ist. Am besten wäre vielleicht noch eine Große Koalition auf Zeit – trotz aller Probleme eines solchen faktischen Kartells.

Oft hört man zwar die Meinung, wir hätten faktisch schon jetzt eine Große Koalition. Die Opposition im Bundesrat müsse ja allen wichtigen Gesetzen zustimmen. Doch übersieht diese Auffassung einen Unterschied, und der ist fatal: In einer echten Großen Koalition wären beide Parteien, SPD *und* Union, am Erfolg der von ihnen gemeinsam gebildeten Regierung interessiert. In unserer heutigen Situation missgönnt die Opposition der Regierung dagegen jeden Erfolg – aus machtpolitischen Gründen. Sie fürchtet, Erfolge kämen in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit vor allem der Regierung zu Gute. Bloß kann sie das nicht offen sagen. Die Bürger hätten dafür

nicht das geringste Verständnis. Die Mehrheit im Bundesrat tut meist nur so, als ob auch sie an guten Lösungen interessiert sei. Wir haben also allenfalls eine hinkende Große Koalition.

Nehmen Sie die derzeit viel diskutierte Große Steuerreform als Beispiel: Die Opposition hat sie vor Weihnachten lauthals gefordert. Als Kanzler Schröder aber spontan einwilligte, zog die Union ihre Bereitschaft Stück für Stück wieder zurück – unter fadenscheinigen Vorwänden. Sie fürchtet insgeheim offenbar, die Regierung könnte sich eine solche Reform als Feder an den Hut stecken, und will die Reform deshalb bis nach den nächsten Bundestagswahlen hinausschieben – und im Wahlkampf 2006 damit werben. Dann hofft sie wieder an die Regierung zu kommen.

Längerfristig kommt nur eine grundlegende Änderung unseres Systems in Betracht, vor allem des *politischen* Systems, weil allein der Staat über das Gewaltmonopol verfügt und über die Befugnis, für alle verbindliche Gesetze zu erlassen. Nur der Staat kann deshalb auch andere Bereiche steuern, vorausgesetzt, dass er die entsprechenden Regelungen zustande bringt, was ohne Systemänderungen eben nicht zu erwarten ist. Der größte Hemmschuh für Systemänderungen besteht nun aber in den Eigeninteressen der politischen Klasse. So haben, um nur ein Beispiel aufzugreifen, die Ministerpräsidenten ihre Starrolle im Bundesrat vor 55 Jahren selbst im Grundgesetz verankert und über die Jahrzehnte immer weiter ausgebaut. Dass die zweite Bundeskammer aus Landesregierungen besteht, ist zwar eine verrückte Regelung, die es nirgendwo sonst in der westlichen Welt gibt. Doch darauf verzichten werden die Ministerpräsidenten kaum. Genau das wäre aber erforderlich. Der Bundesrat müsste einer entsprechenden Grundgesetzänderung ja zustimmen.

Kürzlich haben Bundestag und Bundesrat eine Kommission zur Reform des Föderalismus eingesetzt. Viel wird das leider nicht bringen. Zentrale Fragen sollen ohnehin ausgeklammert bleiben, wie die Finanzen und erst recht Fragen der Neugliederung der Bundesländer, also ihrer möglichen Fusion.

Am Thema Neugliederung hat sich die Politik seit Beginn der Bundesrepublik versucht, aber, von der Ausnahme des sogenannten Südweststaats abgesehen, erfolglos. Ursprünglich enthielt Art. 29 GG sogar eine Pflicht zur Neugliederung. Als dann aber – trotz zahlreicher Empfehlungen von Sachverständigenräten – nichts geschah, drohte eine Verurteilung des Bundes durch das Bundesverfassungsgericht. Um dem zuvorzukommen, entschärfte man 1976 den Art. 29 und machte aus der Muss-Bestimmung eine bloße Kann-Bestimmung. Die Gebietsreformen scheiterten immer

wieder auch an den Eigeninteressen der politischen Akteure, mit der einen großen Ausnahme, der Fusion Berlin-Brandenburg.

Im Gegensatz zu den Ländern erwies sich auf *kommunaler* Ebene eine durchgreifende Gebietsreform sehr wohl als möglich. Sie wurde vor etwa drei Jahrzehnten in allen westdeutschen Flächenländern mit erstaunlicher Konsequenz durchgeführt. Und allmählich ziehen die ostdeutschen Länder nach. Es ist faszinierend, nach den Gründen zu fragen, warum auf kommunaler Ebene möglich wurde, was auf Landesebene so kläglich gescheitert ist. Eine Antwort findet man wohl nur, wenn man berücksichtigt, dass über die kommunale Neugliederung nicht die betroffenen Kommunen, das heißt ihre Bürger und ihre gewählten Repräsentanten, entschieden, sondern letztlich das Land im Wege von Neugliederungsgesetzen, und wenn man auch hier die Interessen derer, die in der Landespolitik das Sagen haben, mit ins Auge fasst: Sosehr die Eigeninteressen der inzwischen etablierten politischen Klasse der Länder, jedenfalls der kleineren, einer *Länderneugliederung* entgegenstanden, sosehr gingen sie umgekehrt mit einer *kommunalen* Neugliederung konform.

Die Vergrößerung der Gemeinden hatte nämlich eine wichtige strukturelle Konsequenz: Sie drängte sie nichtparteigebundene Kräfte zurück, die in kleineren Gemeinden eine weit überproportionale Rolle spielen und sich etwa in kommunalen Wählergemeinschaften organisieren. Umgekehrt wurde die Macht der Parteien gestärkt – und zugleich die der Landtagsabgeordneten, die über die kommunale Gebietsreform entschieden. Sie haben regelmäßig ein Standbein auch in den Kommunen und sind dort Fraktionsvorsitzende oder Vorstandsmitglieder ihrer Partei. Mit der Vergrößerung „ihrer“ Gebietskörperschaft erhöhten sie automatisch diesen Einfluss (und damit auch ihre Basis als Berufspolitiker).

Auf der staatlichen Ebene muss man leider davon ausgehen, dass die politische Klasse an Systemreformen, etwa beim Wahlrecht und beim Föderalismus, nicht wirklich interessiert ist. Da wir nicht an der Klagemauer verharren wollen, stellt sich nun die Gretchenfrage mit aller Macht: Wie lassen sich Systemreformen dennoch durchsetzen? Welches sind, um wieder mit Walter Eucken zu sprechen, die „tragenden Kräfte“, solcher Reformen? Welches sind „ordnenden Potenzen“? Eucken hat die Wissenschaft in den Mittelpunkt gestellt. Als Wissenschaftler unter Wissenschaftlern sind wir – Sie, meine Damen und Herren, und ich – vermutlich darin einig, dass es in der Tat unsere Aufgabe ist, die Zusammenhänge schonungslos zu analysieren – gerade auch die Zusammenhänge zwischen Ordnung und Prozess –, Fehlentwicklungen aufzudecken und über Abhilfemöglichkeiten im Sinne einer guten Ordnung nachzu-

denken. Viele sind mit mir wohl auch noch einig, dass wir den Elfenbeinturm verlassen sollten und versuchen müssen, unsere Analysen auch in den Medien publik zu machen und in den politischen Prozess hineinzutragen. Wir sind ja auch schon kräftig dabei.

Ich möchte aber – auf der Basis der Eucken'schen Ideen – noch etwas weiter denken und zwei andere mögliche „ordnende Potenzen“ zur Diskussion stellen: die Verfassungsgerichte und den Common Sense des Volkes selbst.

Das Bundesverfassungsgericht und die Landesverfassungsgerichte hätten die Mittel, viele der geschilderten Missstände zu beseitigen. Ich nenne nur vier Beispiele:

1. Ämterpatronage ist regelmäßig verfassungswidrig – Verstoß gegen Art. 33 GG. Die Gerichte könnten deshalb organisatorisch-verfahrensmäßige Vorkehrungen vorschreiben, die die fatale Praxis eindämmen. Manche halten das zwar nicht für realistisch, sitzen die Gerichte – in Sachen parteipolitische Berufung – doch selbst im Glashaus. Doch dieser Einwand braucht nicht unbedingt das letzte Wort zu sein. Es gibt ja doch so etwas wie den „Becket-Effekt“ – ein Bild, das ich aus Anouills Drama „Becket oder die Ehre Gottes“ entnommen habe. Erst einmal berufen, neigen nämlich gerade Richter dazu, die Treue zu ihrem Amt und seinen Anforderungen über die Loyalität zu denen zu stellen, die sie berufen haben. Die zwölfjährige Amtsperiode von Bundesverfassungsrichtern unter Ausschluß der Wiederwahl untermauern die grundgesetzlich gewährleistete Unabhängigkeit und erleichtern eine echt gemeinwohlorientierte Haltung.
2. Die Verfassungsgerichte könnten auch gegen die Verbeamtung der Parlamente einschreiten. Der Widerspruch zum Verfassungsgrundsatz der Gewaltenteilung liegt ja auf der Hand.
3. Die Gerichte könnten die Wahlgesetze zum Bundestag, zu den Landtagen und zum Europaparlament wegen fehlender Unmittelbarkeit der Wahl der Abgeordneten kassieren und auf diese Weise grundlegende Verbesserungen an der Infrastruktur unserer Demokratie erzwingen. Dass wir unsere Abgeordneten in Wahrheit nicht mehr unmittelbar wählen, habe ich kürzlich in einer Abhandlung in der „Juristenzeitung“ lege artis nachzuweisen versucht.
4. Schließlich könnte das Gericht auch seine viel kritisierte Rechtsprechung zu Art. 84 und 85 GG zurücknehmen, die zu einer Ausweitung der Zahl zustim-

mungspflichtiger Gesetze geführt und damit die Blockademacht des Bundesrats erhöht hat.

Dies alles – und noch manches mehr – könnten die Gerichte tun. Voraussetzung ist natürlich, dass sie diese Aufgabe erkennen und entschlossen wahrnehmen. In Sachen Parteienfinanzierung und Selbstversorgung von Politikern hat das Bundesverfassungsgericht bereits vielfach eingegriffen und eine Art Ersatzgesetzgebung vorgenommen. Doch die Probleme gehen weit darüber hinaus. Nach den Aufsehen erregenden jüngsten Veröffentlichungen des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts scheint es nicht völlig ausgeschlossen, dass das Gericht in Zukunft eine aktivere Rolle in Sachen Verfassungsordnung übernimmt. Es gibt also immerhin einen Silberstreif am Horizont.

Soweit das Gericht die Rolle eines Hüters der guten politischen Ordnung verstärkt annimmt, dürfte es bis zu einem gewissen Grad dem repräsentativen Organ ähneln, das Friedrich August von Hayek, der Nobelpreisträger, der von 1962 bis 1968 an der Universität Freiburg lehrte und lange auch Vorstandsmitglied des Walter Eucken-Instituts war, in seinen „Freiburger Studien“ vorgeschlagen hat. Dieses Organ, dessen Mitglieder auf fünfzehn Jahre gewählt werden, soll den Ordnungsrahmen setzen, innerhalb dessen die Politik sich gemeinwohlkonform entfalten kann. Ordnungspolitisch versierte Staatsrechtslehrer haben die strukturelle Parallele zwischen Hayeks Vorschlag und dem Bundesverfassungsgericht sehr wohl erkannt und darüber im Fachschrifttum publiziert.

Daneben und zuallererst muß aber das Volk zur Sprache kommen. Die Strategie muss deshalb auch dahin gehen, den Common Sense des Volkes zu aktivieren. Das kann auf verschiedene Weise geschehen. Ein Weg liegt in der Einführung und Nutzung von Volksbegehren und Volksentscheid.

Direktdemokratische Instrumente könnten dazu benutzt werden, die konstitutiven Elemente des Systems selbst zu ändern, auch Wahlrecht und föderalistische Blockaden. Das zeigt die einzige wirkliche institutionelle Reform in Deutschland im letzten Jahrzehnt: die Reform der Gemeindeverfassungen nach baden-württembergischem Vorbild. Sie wurde in Hessen und Bayern direkt durch Referendum und Volksentscheid verwirklicht, in anderen Bundesländern indirekt dadurch, dass die Parlamente durch glaubwürdiges Drohen mit Volksbegehren zum Handeln gezwungen wurden. Die Reform begann 1991 mit einem Referendum in Hessen, wo sich 82 Prozent der Abstimmenden für die Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten aussprachen.

1995 wurden in Bayern durch Volksbegehren und anschließenden Volksentscheid Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf lokaler Ebene eingeführt. Die Folge war, dass in Nordrhein-Westfalen und in vielen anderen Bundesländern direktdemokratische Initiativen in dieser Richtung nur noch begonnen werden mussten, um selbst den widerstrebendsten Landesparlamenten Beine zu machen.

Jetzt werden in allen 13 Flächenländern die Bürgermeister nicht mehr von den Räten, sondern direkt von den Gemeindebürgern gewählt, die auch Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf der lokalen Ebene durchführen können. Bei den Kommunalwahlen sind die Bürger in den meisten Ländern nicht mehr an starre Parteilisten gebunden, sondern können ihre Stimmen – im Wege des Kumulierens und Panaschierens – den von ihnen bevorzugten Kandidaten geben.

Dadurch sind Gemeindeverfassungen entstanden, die mehr politische Handlungsfähigkeit und mehr Bürgernähe versprechen. Der übermäßige Zugriff der Parteien auf die Kommunen wird gelockert. Die Parteien werden auf ihre eigentliche grundgesetzliche Rolle zurückgedrängt, bei der politischen Willensbildung nur *mitzuwirken*, statt sie völlig zu beherrschen. Diese Entwicklung könnte zum Vorbild werden auch für die Länder und – bis zu einem gewissen Grad – selbst für den Bund.

Am aussichtsreichsten erscheint eine Reform der Landesverfassungen, weil eine solche Reform in den Ländern auch gegen den Widerstand der politischen Klasse durchgesetzt werden kann. Während im Bund nämlich direktdemokratische Elemente immer noch fehlen, gibt es inzwischen in allen sechzehn Ländern die Möglichkeit, Gesetze mittels Volksbegehren und Volksentscheid, also am Parlament vorbei, durchzubringen. Und in den meisten Ländern, auch in Baden-Württemberg, kann man auf diesem Wege auch die Verfassung ändern. Auf diese Weise wäre also eine Art „legale Revolution“ möglich, die beides verbessern würde: die Handlungsfähigkeit der Politik *und* ihre Bürgernähe. Die Hauptelemente einer solchen Reform wären

- die Direktwahl des Regierungschefs durch das Volk und
- die Verbesserung des Landtagswahlrechts.

Die Direktwahl des Regierungschefs würde seine demokratische Legitimation gewaltig erhöhen und Koalitionsbildungen überflüssig machen. Für wacklige Koalitionsregierungen wie in Hamburg, Berlin oder Nordrhein-Westfalen wäre kein Raum mehr, und in Sachsen wäre der Nachfolger Biedenkopfs nicht allein von einer Partei be-

stimmt worden, sondern vom Volk, wie es sich in einer Demokratie gehört. Die demokratische Legitimation fehlt auch anderen Ministerpräsidenten, die mitten in der Wahlperiode allein von ihrer Partei auf den Schild gehoben wurden, etwa Althaus, Platzek oder Steinbrück.

Ein direktgewählter Regierungschef hätte auch gegenüber seiner Partei eine stärkere Stellung und ließe sich auch im Bundesrat nicht mehr so leicht parteilich einbinden. Und das Problem der gespaltenen Stimmenabgabe eines Landes im Bundesrat entfielen dann ohnehin.

Gelänge es, eine solche Reform auch nur in einem Lande durchzusetzen, könnte dies eine Aufbruchstimmung erzeugen, die auf andere Länder und den Bund überschwappen und auch dort die Reformbereitschaft sprunghaft erhöhen würde.

Von allein kommen solche Reformen gegen den geballten Widerstand der politischen Klasse allerdings nicht zustande. Es gilt deshalb, aus der Bürgerperspektive eine Strategie zur Durchsetzung der Reform zu entwickeln. Wie wir uns auch drehen und wenden: Wir kommen an der Erkenntnis nicht vorbei, dass dies „unsere Aufgabe ist und wir nicht darauf warten dürfen, dass auf wunderbare Weise von selbst eine neue Welt geschaffen werde“ (Karl Raimund Popper). Politik ist nun mal zu wichtig, als dass man sie allein den Berufspolitikern überlassen könnte.

Freiburger **Diskussionspapiere** zur Ordnungsökonomik

Freiburg **Discussion Papers** on Constitutional Economics

- 98/1 Vanberg, Viktor J.:** Markets and Regulation – On the Contrast Between Free-Market Liberalism and Constitutional Liberalism. Published in: Constitutional Political Economy Vol. 10 No. 3, October 1999, p. 219-243.
- 98/2 Pejovich, Svetozar:** Toward a Theory of the Effects of the Interaction of Formal and Informal Institutions on Social Stability and Economic Development.
- 99/1 Vanberg, Viktor J.:** Standortwettbewerb und Demokratie. Veröffentlicht in: S. Frick, R. Penz, J. Weiß (Hrsg.): Der freundliche Staat. Kooperative Politik im institutionellen Wettbewerb, Marburg: Metropolis 2001, S. 15-75.
- 99/1A Vanberg, Viktor J.:** Globalization, Democracy and Citizens' Sovereignty: Can Competition Among Governments Enhance Democracy? Published in: Constitutional Political Economy, Vol. 11, No. 1, March 2000, p. 87-112.
- 99/2 Vanberg, Viktor J.:** Ordnungsökonomik und Ethik. Zur Interessenbegründung von Moral. Veröffentlicht in: B. Külp, V. J. Vanberg (Hrsg.): Freiheit und wettbewerbliche Ordnung, Haufe Verlagsgruppe: Freiburg, Berlin, München, 2000, S. 579-605.
- 99/2A Vanberg, Viktor J.:** Constitutional Economics and Ethics – On the Relation Between Self-Interest and Morality. Published in: G. Brennan, H. Kliemt, R. D. Tollison (eds.): Methods and Morals in Constitutional Economics – Essays in Honor of James M. Buchanan, Berlin, Heidelberg: Springer 2002, p. 485-503.
- 99/3 Cassel, Susanne:** Die Rolle von Think Tanks im US-amerikanischen Politikberatungsprozess. Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 51, 2000, S. 203-230.
- 00/1 Sideras, Jörn:** Systems Competition and Public Goods Provision. Veröffentlicht in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Band 19, Tübingen: Mohr Siebeck, 2000, S. 157-178.
- 00/2 Vanberg, Viktor J.:** Markets and the Law. Published in: N. J. Smelser, P. B. Baltes (eds.): International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences, Vol. 14, Amsterdam et al.: Elsevier 2001, p. 9221-9227.
- 00/3 Vanberg, Viktor J.:** F.A. von Hayek. Published in: N. J. Smelser, P. B. Baltes (eds.): International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences, Vol. 10, Amsterdam et al.: Elsevier 2001, p. 6482-6486.
- 00/4 Vanberg, Viktor J.:** Der konsensorientierte Ansatz der konstitutionellen Ökonomik. Veröffentlicht in: H. Leipold, I. Pies (Hrsg.): Ordnungstheorie und Ordnungspolitik - Konzeptionen und Entwicklungsperspektiven, Schriften zu Ordnungsfragen der Wirtschaft, Band 64, Stuttgart, 2000, S. 251-276.
- 00/5 Vanberg, Viktor J.:** Functional Federalism: Communal or Individual Rights? On B. S. Frey's and R. Eichenberger's Proposal for a "New Federalism". Published in: KYKLOS, Vol. 53, 2000, p. 363-386.
- 00/6 Zoll, Ingrid:** Zwischen öffentlicher Meinung und ökonomischer Vernunft: Individuelle Meinungen über Globalisierung und Wettbewerb. Veröffentlicht in: W. Ötsch, S. Panther (Hrsg.): Ökonomik und Sozialwissenschaft. Ansichten eines in Bewegung geratenen Verhältnisses, Marburg: Metropolis 2002, S. 179-210.

- 01/1 Sideras, Jörn:** Konstitutionelle Äquivalenz und Ordnungswahl. Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 52, 2001, S. 103-129.
- 01/2 Märkt, Jörg:** Knut Wicksell: Begründer einer kritischen Vertragstheorie? Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 52, 2001, S. 189-214.
- 01/3 Stamm, Hansueli:** Institutioneller Rahmen des Electronic Commerce: Eine ordnungsökonomische Analyse am Beispiel der digitalen Signatur.
- 01/3A Stamm, Hansueli:** Institutional Framework of Electronic Commerce: A Constitutional Economic Analysis of the Problems With Digital Signatures.
- 01/4 Vanberg, Viktor J.:** Evolutorische Ökonomik: Homo Oeconomicus, Markt und Institutionen. Veröffentlicht in: A. Diekmann, R. Moser (Hrsg.): Evolution in den Natur-, Sozial- und Geisteswissenschaften, Bern, Stuttgart, Wien: Haupt 2003, S. 117-137.
- 01/5 Vanberg, Viktor J.:** Rational Choice vs. Program-based Behavior: Alternative Theoretical Approaches and their Relevance for the Study of Institutions. Published in: Rationality & Society, Vol. 14, 2002, p. 7-53.
- 01/6 Vanberg, Viktor J.:** Citizens' Sovereignty and Constitutional Commitments: Original vs. Continuing Agreement. Published in: A. Breton, G. Galeotti, P. Salmon, R. Weintrobe (eds.): Rational Foundations of Democratic Politics, Cambridge: Cambridge University Press 2003, p. 198-221.
- 02/1 Vanberg, Viktor J.:** F. A. Hayek und die Freiburger Schule. Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 54, 2003, S. 3-20.
- 02/2 Pelikan, Pavel:** Why Economic Policies Need Comprehensive Evolutionary Analysis.
- 02/3 Märkt, Jörg:** Armutsexternalitäten: Verfassungsökonomische Rechtfertigung einer kollektiven Grundsicherung. Veröffentlicht in: Analyse & Kritik 25, 2003, S. 80-100.
- 02/4 Märkt, Jörg:** Zur Methodik der Verfassungsökonomik Die Aufgabe eines vertragstheoretisch argumentierenden Ökonomen.
- 02/5 Vanberg, Viktor J.:** Rationalitätsprinzip und Rationalitätshypothesen: Zum methodologischen Status der Theorie rationalen Handelns.
- 02/6 Schnellenbach, Jan:** The Evolution of a Fiscal Constitution When Individuals are Theoretically Uncertain. Published in: European Journal of Law & Economics, Vol. 17, 2004, p. 97-115.
- 02/7 Wohlgemuth, Michael:** Schumpeterian Political Economy and Downsian Public Choice: Alternative economic theories of democracy.
- 02/8 Fischer, Christian:** Europäisierung der nationalen Zivilrechte – Renaissance des institutionellen Rechtsdenkens?
- 03/1 Vanberg, Viktor J.:** Die Verfassung der Freiheit: Zum Verhältnis von Liberalismus und Demokratie. Veröffentlicht in: N. Berthold, E. Gundel (Hrsg.): Theorie der sozialen Ordnungspolitik, Stuttgart: Lucius & Lucius 2003, S. 35-51.
- 03/2 Goldschmidt, Nils / Berndt, Arnold:** Leonhard Miksch (1901–1950) – A Forgotten Member of the Freiburg School.
- 03/3 Vanberg, Viktor J.:** The Rationality Postulate in Economics: Its Ambiguity, its Deficiency and its Evolutionary Alternative. Published in: Journal of Economic Methodology, Vol. 11, 2004, p. 1-29.

- 03/4 Nau, Heino Heinrich:** Reziprozität, Eliminierung oder Fixierung? Kulturkonzepte in den Wirtschaftswissenschaften im Wandel. Veröffentlicht in: G. Blümle u.a. (Hrsg.): Perspektiven einer kulturellen Ökonomik, Münster: Lit-Verlag 2004, S. 249-269.
- 03/5 Pelikan, Pavel:** Bringing Institutions into Evolutionary Economics: Another View with Links to Changes in Physical and Social Technologies.
- 03/6 Vanberg, Viktor J.:** Bürgersouveränität und wettbewerblicher Föderalismus: Das Beispiel der EU. Veröffentlicht in: W. Schäfer (Hrsg.): Zukunftsprobleme der europäischen Wirtschaftsverfassung, Berlin: Duncker & Humblot 2004, S. 51-86.
- 03/7 Vanberg, Viktor J.:** The Status Quo in Contractarian Constitutionalist Perspective. Published in: Constitutional Political Economy, Vol. 15, 2004, p. 153-170.
- 03/8 Dathe, Uwe / Goldschmidt, Nils:** Wie der Vater, so der Sohn? Neuere Erkenntnisse zu Walter Euckens Leben und Werk anhand des Nachlasses von Rudolf Eucken in Jena. Veröffentlicht in: ORDO, Bd. 54, 2003, S. 49-74.
- 03/9 Buchanan, James M:** Same Players, Different Game: How Better Rules Make Better Politics.
- 03/10 Goldschmidt, Nils:** Zur Theorie der Sozialpolitik. Implikationen aus ordnungsökonomischer Perspektive. Veröffentlicht in: N. Goldschmidt, M. Wohlgemuth (Hrsg.), Die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft. Sozialethische und ordnungsökonomische Grundlagen, Tübingen: Mohr Siebeck 2004, S. 63-95.
- 04/1 Wohlgemuth, Michael:** The Communicative Character of Capitalistic Competition. A Hayekian response to the Habermasian challenge.
- 04/2 Vaubel, Roland:** Reformen der europäischen Politikverflechtung.
- 04/3 Vanberg, Viktor J.:** Austrian Economics, Evolutionary Psychology and Methodological Dualism: Subjectivism Reconsidered.
- 04/4 Commun, Patricia:** Erhards Bekehrung zum Ordoliberalismus: Die grundlegende Bedeutung des wirtschaftspolitischen Diskurses in Umbruchzeiten.
- 04/5 Frey, Bruno S.:** Direct Democracy for a Living Constitution.
- 04/6 Vanberg, Viktor J.:** Sozialstaatsreform und ‚soziale Gerechtigkeit‘. Veröffentlicht in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 45, 2004, S. 173-180.
- 04/7 Wohlgemuth, Michael / Sideras, Jörn:** Globalisability of Universalisability? How to apply the Generality Principle and Constitutionalism internationally.
- 04/8 Albert, Hans:** Wirtschaft, Politik und Freiheit. Das Freiburger Erbe.
- 04/9 Goldschmidt, Nils / Klinckowstroem, Wendula Gräfin v.:** Elisabeth Liefmann-Keil. Eine frühe Ordolibereale in dunkler Zeit.
- 04/10 Vanberg, Viktor J.:** Market and State: The Perspective of Constitutional Political Economy.
- 04/11 Vanberg, Viktor J.:** The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism.
- 04/12 Goldschmidt, Nils:** Alfred Müller-Armack and Ludwig Erhard: Social Market Liberalism.
- 04/13 Arnim, Hans Herbert von:** Reformen des deutschen Parteiensystems.